

R A P P O R T
DU NOUVEAU
COMITÉ DE CONSTITUTION ;
FAIT
A L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Le Mardi 29 Septembre 1789.

SUR l'établissement des bases de la Représentation proportionnelle.

A P A R I S ,

Chez BAUDOUIN, Imprimeur de l'ASSEMBLÉE
NATIONALE, rue du Foin St-Jacques, N°. 31.

1789.

REPORT

OF THE

COMMISSIONERS OF THE GENERAL LAND OFFICE

IN

RESPONSE TO A RESOLUTION OF THE HOUSE OF COMMONS

PASSED IN 1845

AND IN ANSWER TO A RESOLUTION OF THE HOUSE OF COMMONS
PASSED IN 1846

LONDON:

Printed by W. BARNARD, at the Office of the
Commissioners of the General Land Office, in Pall Mall.



R A P P O R T

DU NOUVEAU

COMITÉ DE CONSTITUTION ,

F A I T

A L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Séance du Mardi 29 Septembre.

LE travail que votre nouveau Comité a l'honneur de vous soumettre, tient, par un double rapport, à deux grandes parties de la Constitution.

D'une part, vous organisez le Gouvernement représentatif, le seul qui convienne à un Peuple libre; mais sa justice & sa stabilité dépendent de l'établissement de l'égalité proportionnelle dans la représentation, & d'un ordre fixe & simple dans les élections.

D'autre part, vous voulez fonder un nouveau système d'administration municipale & provinciale. Cette administration, également représentative, exige de même, & la représentation proportionnelle, & un ordre pour les élections.

Cette similitude entre les deux objets établit ; par la nature de la chose même, l'importance de fonder sur des bases communes le double édifice de la représentation nationale, & de l'administration municipale & provinciale.

Cette vérité, si propre tout-à-la-fois à affermir les différentes parties de la Constitution, en les liant l'une à l'autre, & à faciliter pour toujours l'exécution en la simplifiant, est la première qui nous a frappés. En suivant le fil qu'elle présente, nous sommes arrivés à la conviction que l'organisation de chaque grand District du Royaume doit être constituée de manière qu'elle serve en même-temps & à la formation du Corps législatif, & à celle des diverses classes d'assemblées administratives. C'est ainsi que d'un ressort commun partiront tous les mouvemens du Corps politique : par-là, la conservation de ce ressort unique sera d'autant plus chère au Peuple, qu'en le perdant il perdrait tous les avantages de sa Constitution : par-là, sa destruction deviendrait plus difficile à l'autorité, qui ne pourroit le rompre qu'en désorganisant entièrement l'Etat.

Le Comité a pensé que les bases de la représentation doivent être, autant qu'il est possible, en raison composée du territoire, de la population & des contributions. Avant de dire comment ces

trois bases peuvent se combiner pour établir entre les divers Districts électeurs la juste proportion de leurs députations, il est nécessaire de présenter, sur chacune des trois, quelques développemens particuliers.

Base territoriale.

Le Royaume est partagé en autant de divisions différentes qu'il y a de diverses espèces de régimes ou de pouvoirs : en Diocèses, sous le rapport *ecclésiastique* ; en Gouvernemens, sous le rapport *militaire* ; en Généralités, sous le rapport *administratif* ; en Bailliages, sous le rapport *judiciaire*.

Aucune de ces divisions ne peut être ni utilement ni convenablement appliquée à l'ordre représentatif. Non-seulement il y a des disproportions trop fortes en étendue de territoire, mais ces antiques divisions, qu'aucune combinaison politique n'a déterminées, & que l'habitude seule peut rendre tolérables, sont vicieuses sous plusieurs rapports tant publics que locaux.

Mais puisque l'ordre que la Constitution va établir est une chose nouvelle, pourquoi l'asservirions-nous à des imperfections anciennes qui en contraignent l'esprit, & qui en gênent les effets, lorsque la raison & l'utilité publique commandent d'éviter ce double écueil ? Le Comité a donc pensé

qu'il est devenu indispensable de partager la France, dans l'ordre de la représentation, en nouvelles divisions de territoire égales entre elles autant qu'il seroit possible.

Le plan de ces nouvelles divisions est projeté figurativement sur une carte du Royaume : vous y verrez, Messieurs, qu'on a respecté, autant qu'il a été possible, les anciennes limites, & la facilité des communications.

En suivant ce plan, la France seroit partagée, pour les élections, en quatre-vingt grandes parties qui porteroient le nom de *Départemens*.

Chaque Département seroit d'environ 324 lieues quarrées, ou de 18 lieues sur 18. On procéderoit à cette division, en partant de Paris comme du centre, & en s'éloignant de suite, & de toutes parts, jusqu'aux frontières.

A ces quatre-vingt Départemens, il en faudroit ajouter un de plus, formé du District central où se trouve la ville de Paris. Cette grande Cité mérite en effet, par son titre de Métropole, par son énorme population, & par sa forte contribution, d'avoir le titre & le rang de Département.

Chaque Département seroit divisé en neuf Districts, sous le titre de *Communes*, chacun de trente-six lieues quarrées, ou de six lieues sur six. Ces grandes Communes seroient les véritables unités

ou élémens politiques de l'Empire François. Il y en auroit en tout 720.

Chaque Commune seroit subdivisée en neuf fractions invariables par le partage de son territoire en neuf *Cantons*, de quatre lieues quarrées, ou de deux lieues sur deux; ce qui donneroit en tout 6,480 *Cantons*. Chacune de ces fractions pourroit contenir des quantités variables, en égard à la population & aux contributions.

La France contient environ 26,000 lieues quarrées.

Or, 80 *Départemens*, de 324 lieues quarrées;

720 *Communes*, de 36 lieues quarrées,

6,480 *Cantons*, de quatre lieues quarrées; chacune de ces divisions remplit les 26,000 lieues du Royaume.

Base personnelle, ou de population.

La véritable base personnelle, pour la Représentation, sera dans le premier degré des Assemblées qu'on peut appeler *primaires*.

Le Comité s'est occupé d'établir une juste proportion, d'abord entre ces Assemblées *primaires*, qui seront celles des citoyens de chaque Canton; ensuite entre les Assemblées *Communales*, composées des Députés des Cantons; enfin entre les Assemblées de *Département*, formées par la réunion des Députés élus dans les Communes.

Le nombre des individus , en France , est d'environ 26 millions : mais d'après les calculs qui paroissent les plus certains , le nombre des citoyens *actifs* , déduction faite des femmes , des mineurs , & de tous ceux que d'autres causes légitimes privent de l'exercice des *droits politiques* , se réduit au sixième de la population totale. On ne doit donc compter en France qu'environ 4 millions 400 mille citoyens en état de voter aux Assemblées primaires de leur Canton.

Si la population étoit égale à chaque Canton , les 26 millions d'individus répartis sur 26,000 lieues quarrées qui composent l'étendue du Royaume , donneroient 1000 individus par lieue quarrée , & par conséquent 4000 individus par Canton ; dont le sixième en Citoyens actifs formeroit le taux moyen d'environ 680 *votans* par Canton. Nous avertissons que par l'expression de citoyens *votans* , nous entendrons toujours non-seulement ceux qui seront présens , & voteront en effet , mais encore tous ceux qui auront de droit la faculté de voter.

La population étant inégalement répartie , on ne doit pas douter qu'elle sera dans un grand nombre de Cantons au-dessous de 4000 individus , & de 680 *votans* ; mais ce qui manquera au taux moyen dans les Cantons moins peuplés , se retrouvera en excédent dans ceux qui le feront davantage , & sera

employé au moyen de la formation de doubles , triples ou quadruples assemblées *primaires* dans ces Cantons plus peuplés. On sent que Paris est l'extrême en ce genre.

Le Comité a pensé que les Assemblées *primaires* doivent être établies au taux moyen de 600 votans , afin d'éviter les inconvéniens des assemblées trop nombreuses.

Il y auroit toujours une assemblée primaire en chaque Canton, quelque foible que fût sa population : mais il ne pourroit y en avoir deux que quand le nombre des votans se trouveroit élevé à 900. En ce cas seulement l'Assemblée d'un Canton se partageroit en deux, afin qu'il pût y avoir toujours au moins 450 votans dans chaque Assemblée *primaire*.

Si par la suite un nouvel accroissement de population élevoit encore une de ces Assemblées au nombre de 900, il faudroit qu'avant de pouvoir former une troisième Assemblée dans le Canton, elle reversât une partie de ses membres sur l'autre Assemblée qui n'auroit pas le taux moyen de 600 votans, jusqu'à ce que celle-ci eût atteint ce taux moyen. Réciproquement si la population diminuée réduisoit une des Assemblées au-dessous de 450 votans, lorsque l'autre ne seroit pas élevée au-dessus de ce taux, elles seroient obligées de

se réunir , puisque le nombre des votans produit par cette réunion , seroit moindre de 900.

Il arriveroit ainsi , dans le premier cas , qu'à quelque nombre que les Assemblées primaires pussent être portées dans un Canton , il n'y en auroit jamais que deux qui pourroient être au-dessous du taux moyen de 600 votans , ou qu'une seule qui pourroit l'excéder ; & dans le second cas , qu'il n'y auroit jamais qu'une seule Assemblée dans un Canton , quand il fourniroit moins de 900 votans.

Il résulte de ce qui précède les trois conséquences suivantes :

La première , que si le nombre des Cantons est invariable , il n'en est pas ainsi des Assemblées primaires ;

La deuxième , qu'au-lieu de fixer le nombre des Assemblées primaires à 6,480 , à raison du nombre des Cantons , il est vraisemblable qu'elles se trouveront plus nombreuses , parce qu'elles suivront les vicissitudes de la population ;

La troisième , qu'un citoyen qui ne changera ni de Canton ni de domicile , pourra cependant se trouver dans le cas de changer d'Assemblée , lorsqu'il deviendra nécessaire de multiplier ou de réduire celles de son Canton.

Base de Contribution.

Le Comité a pensé que la proportion des Contributions directes devoit entrer , jusqu'à un certain point , dans celle des députations.

Il est juste que le pays qui contribue le plus aux besoins & au soutien de l'*Etablissement public* , ait une part proportionnelle dans le régime de cet établissement.

Il est encore d'une sage prévoyance d'intéresser par-là les Provinces à l'acquit des contributions , & aux améliorations intérieures qui n'augmenteront pour elles la matière de l'impôt , qu'en augmentant en même temps leur influence politique.

Ces premières considérations n'ont pas seules déterminé l'opinion du Comité. Il a senti la nécessité d'avoir égard aux contributions directes , pour rectifier l'inexactitude de la base territoriale , qui n'est établie que sur l'égalité des surfaces. Un arpent de 50 livres de rapport , & taxé sur ce taux , est réellement double d'un arpent de 25 livres de revenu , qui n'est taxé que sur ce moindre produit. Ainsi , l'égalité des territoires par leur étendue superficielle , n'est qu'apparente & fausse , si elle n'est pas modifiée par la balance des impositions directes qui rétablit l'équilibre des valeurs ; & c'est par-là que la base de contribution tient essentiellement à la base territoriale , & en fait partie.

Le rapport des contributions est nul sans doute ; lorsqu'il s'agit de balancer les droits politiques d'individu à individu , sans quoi l'égalité personnelle seroit détruite , & l'aristocratie des riches s'établiroit ; mais cet inconvénient disparoît en entier , lorsque le rapport des contributions n'est considéré que par grandes masses , & seulement de Province à Province. Il sert alors à proportionner justement les droits réciproques des Cités , sans compromettre les droits personnels des Citoyens.

*Formation des Assemblées graduellen pour le
Corps Législatif.*

I. Tous les Citoyens actifs d'un Canton se formeront en une ou plusieurs Assemblées primaires, suivant leur nombre , comme il a été dit ci-dessus, pour envoyer leurs Députés à l'Assemblée *Communale*.

Le Comité pense que pour ce premier degré des Assemblées , élément fondamental de toute la représentation , il ne faut avoir égard qu'à la seule population. Chaque homme , dès qu'il est Citoyen actif , doit jouir pour ce premier acte , de toute la valeur de son droit individuel.

Le district d'une Assemblée *primaire* est d'ailleurs trop borné , & la prépondérance des hommes

puissans y feroit trop immédiate , pour qu'on doive y mettre en considération , soit le territoire , soit les contributions. Ainsi , le nombre des Députés à élire par les Assemblées primaires , ne feroit réglé que par le nombre des Votans , à raison d'un Député par 200 Votans.

D'après la donnée des 4,400,000 Citoyens actifs, il y auroit environ 22,000 Députés élus par la totalité des Assemblées primaires , & envoyés en nombre inégal à 720 Communes.

Le Comité propose que les qualités nécessaires pour entrer , à titre de Citoyen actif , dans l'Assemblée *primaire* de son Canton , soient , 1°. d'être François , ou devenu François ; 2°. d'être majeur ; 3°. d'être domicilié dans le canton , au moins depuis un an ; 4°. d'être contribuable en impositions directes , au taux local de trois journées de travail , qui seront évaluées en argent par les Assemblées Provinciales ; 5°. de n'être pas , pour le moment , dans un état servile (1) , c'est-à-dire , dans des rapports personnels , trop incompatibles avec l'indépendance nécessaire à l'exercice des droits politiques.

Pour être éligible , tant à l'Assemblée de la Com-

(1) L'état servile exclus ici ne peut s'entendre , sous aucun rapport , des anciens main-mortables , dont la servitude a d'ailleurs été abolie par le Décret de l'Assemblée Nationale du 4 Août dernier.

mune , qu'à celle de Département , il faudra réunir les conditions ci-dessus , à la seule différence qu'au lieu de payer une contribution directe de la valeur locale de trois journées de travail , il en faudra payer une de la valeur de dix journées.

II. Les Députés nommés par les Assemblées primaires , se réuniront au chef-lieu de la *Commune* , & puisque nous avons considéré les Communes comme étant les premières unités politiques qui doivent concourir & se balancer pour former la législation , il faut que les trois élémens de la Représentation proportionnelle , entrent dans la composition de leurs députations.

C'est ici le lieu d'expliquer comment les trois bases du territoire , de la population , & de la contribution , peuvent être combinées avec autant de justice dans les résultats , que de facilité dans le procédé.

La base territoriale est invariable , & supposée égale : celles de la population & des contributions sont variables , & d'un effet inégal en chaque Commune. On peut donc attribuer à chacune des neuf Communes une part de députation égale & fixe , à raison de leur territoire ; attacher deux autres parts de députation , l'une à la population totale du Département , l'autre à la masse entière de sa contribution directe , & faire participer chaque Com-

mune à ces deux dernières parts de députation , à proportion de ce qu'elle auroit de population , & de ce qu'elle paieroit de contribution.

Ainsi , en supposant que l'Assemblée générale de Département qu'il s'agit ici de former , dût être composée de 81 Députés des Communes, il faudroit en attacher invariablement le tiers, montant à 27, au territoire du Département ; & par conséquent trois au territoire de chaque Commune. Chacune des neuf Assemblées Communales nommeroit donc également trois Députés, à raison de son territoire.

Il faudroit ensuite attribuer 27 Députés à la population totale du Département , & diviser cette population en 27 parts, de manière que chaque Commune nommeroit autant de Députés qu'elle auroit de vingt-septièmes parties de population.

Les 27 autres Députés seroient attachés à la contribution en impôts directs; & cette contribution étant divisée de même en 27 parts, donneroit autant de Députés à chaque Commune, qu'elle paieroit de vingt-septièmes dans la masse totale des impositions directes.

La population de chaque Département sera facilement connue , puisque celle de chaque Commune sera constatée par le nombre des Députés qui y seront arrivés des Assemblées *primaires*.

La contribution sera également connue , puisque les Départemens & les Communes auront l'administration de l'impôt dans leurs territoires. Au moment de la première formation des Assemblées, les Communes qui n'auroient pas ces connoissances, pourront aisément les acquérir en se communiquant respectivement ces éclaircissemens avant de procéder aux élections.

III. Les Assemblées de Département nommeroient par le même procédé les Députés à l'Assemblée Nationale, à raison de neuf Députés par Département ; ce qui porteroit 720 Députés à l'Assemblée Nationale.

Des 720 Députés Nationaux, le tiers montant à 240, seroit attaché au territoire, & donneroit invariablement trois Députés par Département.

Le second tiers de 240 seroit réparti sur la population totale du Royaume, qui, divisée en deux cent-quarante parts, donneroit autant de Députés à chaque Département qu'il auroit de deux cent quarantièmes parties de population.

Enfin, les 240 autres Députés seroient accordés à la contribution ; de manière qu'en divisant la masse totale des impositions directes du Royaume en deux cent-quarante parts, chaque Département auroit un Député à raison du paiement d'une deux cent quarantième partie.

Le Comité pense que pour être éligible à l'Assemblée Nationale, il faut payer une contribution directe, équivalente à la valeur d'un marc d'argent.

Il croit encore qu'il est d'une prévoyance sévère au premier coup-d'œil, mais sage & nécessaire, qu'aucun Représentant ne puisse être élu pour la seconde fois, qu'après l'intervalle d'une législature intermédiaire, afin d'éviter l'aristocratie des familles en crédit, qui parviennent à se perpétuer dans les emplois, même électifs. L'expérience de tous les temps & de tous les pays démontre ce danger.

Le plan qui vient d'être exposé pour la formation des Assemblées & des élections graduelles, a réuni les suffrages de votre Comité, parce qu'il lui a paru produire trois grands avantages.

Le premier est d'établir de la manière la plus sûre, & par les principes les plus justes, une représentation exactement proportionnelle entre toutes les parties du Royaume, en y faisant entrer tous les élémens dont elle doit nécessairement se composer.

Le second est de fixer pour le maintien de la proportion établie, un mode constitutionnel, dont le principe demeurant inaltérable & permanent, se prêtera toujours dans l'application à toutes les variations de la population & des contributions.

Le troisième est de pouvoir appliquer la même méthode à la formation des Assemblées Provin-

ciales ; en sorte qu'un mouvement uniforme fasse arriver la représentation nationale au Corps législatif, & la représentation provinciale aux Assemblées administratives.

Cette première partie de notre travail ne se borne pas à vous offrir le supplément qui vous étoit nécessaire pour compléter la Constitution dans l'ordre législatif ; elle vous présente encore des dispositions toutes préparées, pour hâter l'établissement du régime intérieur des Provinces : & c'est maintenant à cette seconde partie de notre plan que nous allons passer.

Nota. On n'a livré d'abord à l'impression que cette partie séparée du Rapport & du Projet d'Arrêtés, afin d'en hâter la distribution. La seconde partie paroîtra incessamment avec le Projet des Arrêtés qui s'y rapportent.

PROJET D'ARRÊTÉS

RELATIFS

A CETTE PREMIERE PARTIE

DU TRAVAIL.

I.

LA FRANCE sera partagée en divisions de 324 lieues (1) quarrées chacune, c'est-à-dire, de dix-huit sur dix-huit, autant qu'il sera possible, à partir de Paris, comme centre, & en s'éloignant en tous sens jusqu'aux frontières du Royaume. Ces divisions s'appelleront *Départemens*.

II.

Chaque Département sera partagé en neuf divisions de 36 lieues quarrées de superficie, c'est-à-dire, de six sur six, autant qu'il sera possible. Ces divisions porteront le nom de *Communes*.

III.

Chaque Commune sera partagée en neuf divisions, appelées *Cantons*, de quatre lieues quarrées, c'est-à-dire, de deux sur deux.

(1) La lieue adoptée est la lieue commune de 2400 toises.

I V.

Tous les Citoyens actifs, c'est-à-dire, tous ceux qui réuniront les qualités suivantes; 1°. d'être né François, ou devenu François; 2°. d'être majeur; 3°. d'être domicilié dans le canton au moins depuis un an; 4°. de payer une contribution directe de la valeur locale de trois journées de travail; 5°. de n'être pas alors dans une condition servile; auront droit de se réunir pour former dans les Cantons les *Assemblées primaires*.

V.

Nul Citoyen ne pourra exercer les droits de Citoyen actif dans plus d'un endroit: & dans aucune Assemblée personne ne pourra se faire représenter par un autre.

V I.

Dans tout canton il y aura au moins une Assemblée *primaire*.

V I I.

Tant que le nombre des Citoyens actifs d'un Canton ne s'élèvera pas à 900, il n'y aura qu'une Assemblée dans ce Canton; mais dès le nombre 900, il s'en formera deux de 450 chacune au moins.

V I I I.

Chaque Assemblée tendra toujours à se former,

autant qu'il sera possible, au nombre de 600, qui sera le taux moyen; de telle sorte néanmoins que, s'il y a plusieurs Assemblées dans un Canton, la moins nombreuse soit au moins de 450. Ainsi, au-delà de 900, mais avant 1050, il ne pourra y avoir une Assemblée complète de 600, puisque la seconde auroit moins de 450. Dès le nombre 1050 & au delà, la première Assemblée sera de 600, & la deuxième de 450, ou plus. Si le nombre s'élève à 1400, il n'y en aura que deux, une de 600, & l'autre de 800: mais à 1500 il s'en formera trois, une de 600, & deux de 450; & ainsi de suite, suivant le nombre des Citoyens actifs de chaque Canton.

I X.

Toutes les Assemblées *primaires* de chaque Canton députeront directement à l'Assemblée de leur *Commune*.

X.

Pour être éligible à l'Assemblée communale, ainsi qu'à celle de Département, il faudra réunir aux conditions d'Electeur, c'est-à-dire de Citoyen actif, celle de payer une contribution directe plus forte: cette contribution se montera au moins à la valeur locale de dix journées de travail.

X I.

Chaque Assemblée *primaire* députera à la Commune à raison d'un Membre sur 200 votans.

X I I.

L'Assemblée communale, formée des Députés des Assemblées *primaires*, choisira ses Députés pour le Département, parmi tous les Citoyens éligibles de la Commune.

X I I I.

Chaque Assemblée de Département sera composée de quatre-vingt-un Membres, dont un tiers, c'est-à-dire vingt-sept, sera député par les neuf Communes du Département, à raison du territoire; ce sera donc trois Députés par Commune, puisque les territoires des Communes sont égaux entr'eux, étant composés d'un égal nombre de cantons égaux.

X I V.

Le second tiers formant vingt-sept Députés, sera envoyé par les neuf Communes, à raison de la population active de chaque Commune. Ainsi, la somme totale de la population des neuf Communes ou du Département, sera divisée en vingt-sept parts; & chaque Commune aura autant de Députés qu'elle contiendra de ces vingt-septièmes.

X V.

Le troisième tiers se distribuera par une semblable opération en raison de la contribution res-

pective des neuf Communes. La somme totale des contributions directes des neuf Communes, ou du Département, sera divisée en vingt-sept; & chaque Commune enverra un Député pour chaque vingt-septième qu'elle paiera.

X V I.

Ces deux dernières opérations donnant lieu nécessairement à des fractions, les fractions ne pouvant être que foibles ne seront pas comptées, parce qu'elles se compensent entr'elles.

X V I I.

Les Assemblées de Département formeront par leurs Députés l'Assemblée Nationale, qui sera composée de 720 Membres.

X V I I I.

Le tiers de ce nombre, c'est-à-dire 240, sera envoyé par les Départemens à raison du territoire; 240 à raison de la population, & 240 à raison de la contribution respective, ainsi qu'il a été dit ci-dessus relativement aux Communes, mais en divisant entre les Départemens la population du Royaume & la masse entière de la contribution directe en 240 parts.

X I X.

Nul Membre de l'Assemblée Nationale

pourra être réélu pour l'Assemblée suivante. Il sera nécessaire qu'entre deux élections de la même personne, il y ait au moins une Assemblée d'intervalles.

Signé THOURET, l'Abbé SIEYES, TARGET,
l'Evêque d'AUTUN, DÉMEUNIER, RABAUT DE
SAINT-ETIENNE, LE CHAPELLIER.